

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MENANGGULANGI KEMISKINAN DENGAN PROGRAM RASKIN DI KABUPATEN KARIMUN

Haryono

*Universitas Bhayangkara Surabaya
Jalan A. Yani 114 Surabaya 60231 Telp (031) 8285602
Email : haryon_jiepp@yahoo.co.id*

Mitrayati

PNS Kabupaten Karimun

ABSTRAKSI

Upaya penanggulangan kemiskinan dalam kaitannya dengan tujuan kebutuhan pangan, seperti halnya pendidikan, layanan kesehatan dan perumahan bagi masyarakat miskin saat ini lebih produktif. Pada tingkat pelaksanaan, agenda Raskin sebagai bagian dari upaya untuk memenuhi kebutuhan pangan harus dikaitkan dengan upaya untuk pengembangan komunitas masyarakat miskin lainnya. Tujuan utama dari program Raskin adalah membantu keluarga miskin yang tidak memiliki ketahanan pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penjualan beras bersubsidi merupakan upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan bagi keluarga miskin.

Pelaksanaan program Raskin menghasilkan beberapa kebijakan seperti: pemahaman tentang kepentingan keluarga, strategi waktu nyata penerimaan Raskin diterima, status manfaat strategi perubahan real time setelah menerima Raskin, program ketepatan sasaran Raskin, pelaksana dari kejelasan program Raskin, dan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia sebagai pelaksana program Raskin. Sementara itu, kebijakan lingkungan terdiri dari: makanan, kepentingan dan strategi untuk pelaksanaan program Raskin, karakteristik skema, dan kepatuhan dan kapasitas respon dari kelompok sasaran. Di sini, sebagian besar peneliti masih terlibat dalam perdebatan tentang masalah ini. Masalah-masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan program Raskin antara lain: penyimpangan kualitas beras yang diikuti dengan penyimpangan dari harga beras. Selain itu, kartu Divisi Raskin mengandung subjektivitas dan data RTS tidak valid dan tertutup. Akibatnya, orang-orang yang memiliki kartu bukanlah target dari program Raskin. Selanjutnya, pembayaran sering tertunda.

Kata kunci: Implementasi, Program Raskin, Kemiskinan

ABSTRACT

The efforts of poverty reduction in relation to the objective of growing food needs, as well as the education, health services and housing for the poor are more productive. At the level of implementation, the schedule of Raskin, as part of the efforts to meet the needs of food must be linked with the efforts for the development of capacities of other poor communities. The main objective of Raskin program is helping the poorest family who have no food security to meet their needs of food. In relation to this problem, the sale of subsidized rice becomes an effort to improve food security of the poor family.

The implementation of Raskin program produces some policies such as: the understanding of the family's interests, the real time strategy of receiving Raskin, the benefit status strategy of real time change after receiving Raskin, the precision program of Raskin targets, the implementers of the Raskin clarity program, and the quality and the quantity of human resources as the implementers of Raskin program. Meanwhile, the environmental policy consists of: food, interests and strategies for the implementation of the Raskin program, the characteristics of the scheme, and the compliance and the response capacity of the target group. Here, most of the researchers have been in debate on this problem. The problems meet in the implementation of the Raskin program include: the quality of deviations of rice which followed by the deviations of the price of rice. Besides, the Raskin Division card has the subjectivity and the RTS data is not valid and closed. As a result, the people who have the cards are not the targets of the Raskin program. Further, the payments are often delayed.

Keywords: *Implementation, Raskin Program, Poverty*

PENDAHULUAN

Menurut Jakti (2004), dana untuk pengentasan kemiskinan di Indonesia untuk tahun 2004 diperkirakan mencapai Rp 18 triliun yang tersebar di berbagai departemen. Bahkan, pada tahun 2008, pemerintah telah menaikkan anggaran Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebesar 4,3 triliun bagi skema penanggulangan kemiskinan. PPK bersama beberapa program sejenis kemudian diintegrasikan ke dalam satu wadah, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Melalui PNPM, sebanyak 2629 kecamatan di Indonesia akan mendapatkan dana sekitar Rp. 3 miliar untuk setiap kecamatan selama 3 tahun berturut-turut. Meski telah banyak intervensi program/proyek penanggulangan kemiskinan namun realitas kemiskinan yang diukur berdasarkan indikator jumlah penduduk miskin masih relatif tinggi. Pada tahun 1997, jumlah penduduk miskin meningkat hingga mencapai 49,5 juta jiwa (24,23%), pada tahun 2002 sedikit turun menjadi 37,7 juta jiwa (18,8%), dan penduduk miskin pada tahun 2003 masih berjumlah 37,3 juta jiwa (17,4%).

Program Raskin merupakan salah satu bentuk komitmen pemerintah dalam rangka menanggulangi kemiskinan melalui kebijakan subsidi pangan secara terarah dan alih pendapatan kepada keluarga miskin. Program ini mempunyai ciri utama sebagai program pengaman sosial, sehingga dipandang masih perlu dilaksanakan sebagai

program nasional guna melindungi keluarga miskin yang menderita sebagai akibat krisis yang berkepanjangan dan dihapuskannya berbagai bentuk subsidi publik. Tujuan utama Program Raskin adalah membantu memenuhi kebutuhan pangan rumah tangga termiskin yang rawan pangan. Penjualan beras bersubsidi ditujukan sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan di tingkat keluarga. Penerima beras bersubsidi adalah keluarga termiskin dari yang miskin di desa/kelurahan yang ditetapkan berdasarkan musyawarah. Setiap keluarga miskin berhak menerima maksimal 20 kg beras per bulan dengan harga Rp 1.000 per kg.

Telah diketahui bahwa pemerintah kabupaten Karimun tetap berkomitmen untuk melanjutkan program kebijakan subsidi pangan terarah untuk keluarga miskin. Hal ini diantaranya dikarenakan masih banyaknya jumlah penduduk miskin di kabupaten Karimun. Raskin merupakan program pemerintah untuk membantu masyarakat miskin dan rawan pangan agar tetap mendapatkan beras untuk kebutuhan rumah tangga. Orientasi Raskin lebih ditekankan pada program bantuan kesejahteraan sosial atau perlindungan sosial bagi keluarga miskin. Peran pemerintah daerah dalam hal ini adalah memastikan bahwa beras tersebut sampai kepada penerima manfaat khususnya di desa Pongkar. Penelitian ini bertujuan mengetahui proses dan hasil implementasi Program Raskin Dalam Menanggulangi Kemiskinan Di Desa Pongkar Kabupaten Karimun dan mengeksplorasi model Program Raskin yang relevan dengan kondisi Di Desa Pongkar Kabupaten Karimun Dalam Menanggulangi Kemiskinan

TINJAUAN TEORI

Kemiskinan

Menurut Andre Bayo Ala (Arsyad, 2001:237) kemiskinan bersifat multidimensional artinya kebutuhan manusia itu bermacam-macam, maka kemiskinan juga memiliki banyak aspek. Dilihat dari kebijakan umum, maka kemiskinan meliputi aspek primer yang berupa miskin akan aset, organisasi sosial politik, dan pengetahuan serta ketrampilan dan aspek sekunder yang berupa miskin akan jaringan sosial, sumber sumber keuangan dan informasi. Dimensi-dimensi kemiskinan tersebut termanifestasikan dalam bentuk kekurangan gizi, air, perumahan yang sehat, perawatan kesehatan yang kurang baik dan tingkat pendidikan yang rendah.

Program Penanggulangan Kemiskinan

Perbaikan-perbaikan produktivitas yang paling efektif untuk meningkatkan pendapatan kaum miskin pedesaan adalah investasi-investasi dan pembaruan-pembaruan dalam pengelaaan tanah mereka. Di samping strategi itu, strategi kelayakan pengatasan kemiskinan juga dikemukakan oleh Vyas (1992). Menurut Vyas, ada dua pendekatan yaitu *trickle down effect* dari pertumbuhan yang cepat dan pendekatan yang mendasarkan yang lebih banyak pada intervensi pemerintah. Tidak dapat disangkal

bahwa pengatasan kemiskinan tidak akan mungkin tanpa pertumbuhan, namun terlalu besar mengharapkan "tetesan ke bawah" dari pertumbuhan juga bukan pilihan yang tepat sebab pertumbuhan juga menimbulkan beberapa masalah dan kurang didukung oleh pengalaman sejarah. Secara historis, "tetesan ke bawah" bermanfaat bagi golongan miskin. Kondisi tersebut tidak boleh diabaikan karena jika tidak ada, golongan miskin tidak mampu menangkap stimulus dari pertumbuhan.

Gambaran Umum Beras untuk Rumah Tangga Miskin

Program Raskin merupakan salah satu program pada prioritas I fokus 1 tentang Pembangunan dan Penyempurnaan Sistem Perlindungan Sosial khususnya Bagi Masyarakat Miskin. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan menginstruksikan Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pembangunan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaannya mengutamakan beras dari gabah petani dalam negeri.

Implementasi Kebijakan Publik

Van Metter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijaksanaan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang disengaja dilakukan untuk meraih kinerja. Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2002) juga merumuskan proses implementasi ini sebagai *those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu dan atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan Hargreaves (2007) difokuskan pada persoalan penentuan seseorang itu tergolong miskin atau tidak melalui survei. Dalam penelitian ini, juga menggunakan metode pemerinkatan kekayaan secara partisipatif/PWR (*Participatory Wealth Ranking*). Penelitian ini difokuskan pada dua hal yaitu 1) mengidentifikasi seberapa banyak keluarga yang tergolong miskin, dan 2) mengukur tingkat kemiskinannya

Sementara penelitian Mendola (2007) difokuskan pada penduduk miskin umumnya berpendidikan rendah, bekerja sebagai petani dan bertempat tinggal di kawasan pedesaan. konsep pemikirannya adalah dengan diperkenalkannya teknologi pertanian yang berupa perubahan pola tanam, irigasi, dan penggunaan bibit padi varitas unggul (HYVs) diharapkan dapat meningkatkan penghasilan para keluarga petani yang

sekali­gus mengur­angi kemiskin­an. Dipilih­nya jenis padi HYVs (*High Yielding Varieties*) karena telah terbukti mempunyai produksivitas yang tinggi, baik ditanam di musim basah maupun musim kering.

Penelitian yang dilakukan Dharmawan (2000) difokuskan pada program-program pembangunan yang disiapkan harus memenuhi kebutuhan masyarakat. Jangan hanya memuaskan beberapa pihak saja, tetapi harus diupayakan terdapat hubungan timbal balik bagi pihak yang menyusun program pembangunan dan masyarakat sebagai pihak yang mendapat pelayanan dan manfaat dari pembangunan proyek-proyek tersebut.

Rerangka Konseptual

Rerangka konseptual dari penelitian ini dapat diilustrasikan seperti pada bagan berikut ini.

Gambar 1.
Kerangka Konseptual



METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara jelas, rinci, mendalam, dan akurat tentang proses Implementasi Dalam Kebijakan Menanggulangi Kemiskinan Dengan Program Raskin di Desa Pongkar Kabupaten Karimun. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif karena sifat data yang dikumpulkan bercorak kualitatif, tidak dimanipulatif, lebih rinci dan aktual dengan melihat masalah dan tujuan penelitian, di mana dalam penelitian ini bertujuan untuk menggali proses Implementasi Dalam Kebijakan Menanggulangi Kemiskinan Dengan Program Raskin di Desa Pongkar Kabupaten Karimun. Selain itu model Program Raskin yang relevan dengan kondisi Di Desa Pongkar Kabupaten Karimun dalam menanggulangi kemiskinan.

Validitas dan Realibitas Data

Merujuk pendapat Moleong (2005: 173) yang menyatakan bahwa, untuk mendapat-

kan dan menetapkan data yang relevan dicari keabsahannya dengan dipergunakan teknik pemeriksaan data berdasarkan beberapa kriteria sebagai berikut:

Pertama, dipergunakan kriteria derajat kepercayaan *credibility*. Untuk memperoleh data dilakukan hal-hal yang sedemikian rupa sehingga data yang diperoleh benar-benar dapat dipercaya.

Kedua, dipergunakan kriteria keterlibatan *tranferability*. Perolehan data dilakukan dalam situasi dan kondisi lingkungan sosial penelitian yang ada.

Ketiga, dipergunakan kriteria ketergantungan *depandability*. Keabsahan data yang diperoleh dikontrol dengan cara dicari bukti-buktinya dalam kenyataan-kenyataan sosial yang dilakukan, atau diadakan pengamatan dan wawancara ulang. Memang dalam hal ini banyak ditemui kesulitan, sebab suatu kejadian atau peristiwa tidak terulang lagi sebagaimana sebelumnya. Tetapi hal ini tetap dilakukan karena sangat baik untuk dijadikan pertimbangan.

Keempat, dipergunakan kriteria-kriteria kepastian *confirmability*. Untuk mendapatkan data yang seobyektif mungkin, data yang telah diperoleh dikonsultasikan dengan *key informan*. Data-data tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam kelompok primer (sesuai dengan fokus masalah) dan ke dalam kelompok pelengkap/sekunder (bukan fokus masalah).

Teknik Analisis Data

Model interaktif analisis ini terdiri dari tiga tahapan analisis, yaitu:

1. Reduksi data (*reduction data*), yakni data yang diperoleh di lokasi penelitian (data lapangan) di tuangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci.
2. Menyajikan data (*data display*), yakni memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian.
3. Menarik kesimpulan (*conclusion drawing*), yakni sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha untuk menganalisis data yang dikumpulkan dengan cara mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal sering timbul dan sebagainya yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif.

ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Gambaran Singkat Obyek Penelitian

Kabupaten Karimun yang dahulunya hanya terdiri dari 3 (tiga) kecamatan, yaitu Kecamatan Moro, Kecamatan Kundur, dan Kecamatan Karimun berkembang/dimekarkan menjadi 9 (sembilan) kecamatan yang salah satu diantaranya adalah Kecamatan Tebing. Wilayah Kecamatan Tebing membawahi 6 (enam) Kelurahan, dan 1 (satu) Desa yakni Desa Pongkar. Jarak antara desa Pongkar dengan ibukota kecamatan 8 km. Batas desa Pongkar sebelah Utara: Selat Malaka, Selatan: Kelurahan Pamak, Timur:

Selat Philip, Barat: Kelurahan Darussalam. Luas wilayah desa Pongkar 171 km² dengan jumlah sebanyak 4 RW dan 10 buah RT.

Data hasil registrasi penduduk yang dikirim ke kecamatan oleh masing masing desa/kelurahan ini menjadi acuan prediksi. Hasil pencatatan menunjukkan masih belum lancarnya kegiatan registrasi penduduk, sebagai akibat banyaknya hambatan dalam pelaksanaan. Adapun jumlah penduduk 2.029 jiwa atau 513 KK sehingga bisa diketahui kepadatan penduduk per rumah 4 jiwa atau per km² 12 jiwa. Dari 2.029 jiwa penduduk desa Pongkar dapat diketahui sex ratio penduduk laki laki 1.051 jiwa (51.8 %) dan wanita 978 jiwa (48.2%). Desa Pongkar tersedia 4 mesjid ini, dengan jumlah penduduk muslim sebanyak 1.875 (98.84 %) ini memiliki tingkat kematian penduduk per tahun sebesar 8 jiwa dan kelahiran 34 bayi per tahun. Untuk mobilitas penduduk yang datang selama ini sebesar 29 orang sedang yang pindah sebesar 16 orang.

Implementasi Program Raskin

Pendekatan dalam implementasi program Raskin menggunakan pendekatan *Top Down* yang sangat umum. Dikenal dalam wacana Kebijakan Publik, padahal keputusan sering kali tidak selaras dengan materi yang diinginkan oleh masyarakat sebagai akibat dari gerak perubahan keinginan masyarakat lebih cepat dari respon aparat biokrasi terhadap perubahan itu. (Kendala administratif seringkali membuat aparat birokrasi terkesan bekerja lambat), perbedaan karakter sosial antara birokrat dengan masyarakat menyebabkan persepsi mereka berbeda terhadap satu persoalan yang sama.

Isi Kebijakan Program Raskin

Pemahaman Kepentingan RTS (Rumah Tangga Sasaran)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa waktu yang terbatas pada saat tahap perencanaan menyebabkan program pelaksanaan Raskin terkesan "dipaksakan". Keterbatasan waktu tersebut turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program. Dalam pentargetan ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima Raskin (*leakage*) dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (*undercoverage*). Beberapa faktor yang diperkirakan melatarbelakangi kesalahan sasaran adalah:

1. Tidak meratanya kapasitas pencacah yang tidak ditunjang oleh pelatihan dan bimbingan yang memadai.
2. Cukup tingginya subyektivitas pencacah dan juga ketua-ketua SLS (Satuan Lingkungan Setempat) yang bertugas mendaftar rumah tangga miskin.
3. Prosedur penyaringan rumah tangga miskin (RTS) tidak dilakukan secara seksama.
4. Pencacah tidak selalu mendatangi rumah tangga yang dicacah.
5. Terdapat indikasi adanya penjatahan jumlah rumah tangga target sampai di tingkat rukun tetangga (RT).

6. Indikator kemiskinan yang digunakan kurang sensitif dalam menangkap kondisi sosial-ekonomi rumah tangga secara utuh.
7. Konsep keluarga atau rumah tangga sasaran (RTS) Raskin tidak ditetapkan secara tegas.

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa:

1. Alokasi pentargetan kewilayahan sampai tingkat kecamatan relatif cukup baik, sesuai dengan jumlah penduduk miskinnya.
2. Pentargetan di tingkat RT atau RW menunjukkan hasil tingkat ketepatan sasaran yang bervariasi.
3. Terdapat indikasi bahwa pendaftaran rumah tangga miskin susulan kurang selektif.

Berdasarkan hasil wawancara, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya masyarakat paham siapa sasaran Raskin (RTS) akan tetapi karena kondisi masyarakat, maka para pelaksana berdasarkan kesepakatan warga mengambil kebijakan untuk membagi rata jatah Raskin pada semua warga. Pembagian jatah Raskin secara merata ini sebetulnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kesalahan dalam proses pendataan terhadap keluarga miskin. Persoalan akan muncul apabila terjadi penambahan jumlah penduduk miskin di suatu wilayah. Ketika jatah Raskin didasarkan pada sistem alokasi maka akan terjadi mekanisme pengurangan jumlah beras yang diterima akan tetapi kemungkinan akan terjadi penurunan kualitas beras yang dibagikan. Kebijakan Program Raskin bagi rumah tangga miskin diharapkan dapat menekan peningkatan proporsi penduduk miskin. Namun, tingkat kemiskinan akan semakin tinggi jika tingkat ketepatan semakin rendah. Sementara itu, masalah ketepatan sasaran sendiri dipengaruhi oleh mekanisme penentuan/identifikasi sasaran.

Mengingat sasaran program adalah rumah tangga miskin, kriteria dan mekanisme penentuan atau pengukuran kemiskinan menjadi sangat penting, walaupun konsep dan pengukuran kemiskinan itu sendiri masih diperdebatkan oleh banyak kalangan. Pengukuran kemiskinan dapat dibedakan dalam dua tingkatan, ukuran kemiskinan makro dan mikro. Ukuran kemiskinan makro biasanya diperlukan untuk pentargetan wilayah (*geographic targeting*), sedangkan ukuran kemiskinan mikro dibutuhkan untuk sasaran rumah tangga/keluarga. Pemetaan kemiskinan (*poverty mapping*), baik yang dihasilkan oleh BPS untuk seluruh wilayah Indonesia menyediakan ukuran-ukuran kemiskinan untuk berbagai tingkatan wilayah dari provinsi sampai dengan desa/kelurahan, yang merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menentukan pentargetan kewilayahan. Sedangkan untuk pengukuran kemiskinan mikro, yaitu rumah tangga/keluarga, dibutuhkan suatu kriteria operasional yang dapat dengan mudah digunakan untuk mengidentifikasi siapa dan bagaimana orang miskin. Untuk tujuan tersebut, umumnya digunakan pendekatan karakteristik rumah tangga. Selama ini, kriteria keluarga prasejahtera 2 dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) banyak digunakan dalam penentuan sasaran penerima bantuan. Namun, untuk penentuan sasaran penerima program Raskin kali ini, digunakan kriteria miskin

dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang ditentukan dengan menggunakan metode uji pendekatan kemampuan (*proxy-means testing*) dan didasarkan pada kerangka kerja kontekstual, yang berarti variabel kemiskinan untuk tiap kabupaten/Kabupaten tidak selalu sama.

Manfaat Raskin yang Diterima oleh RTS

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum tingkat kepuasan penerima terhadap pelaksanaan Raskin adalah paling tinggi dibanding tingkat kepuasan aparat/tokoh desa/kelurahan atau kabupaten/Kabupaten. Meskipun demikian, penerima maupun aparat/tokoh di tingkat desa/kelurahan dan kabupaten/Kabupaten menilai sosialisasi merupakan aspek yang paling tidak memuaskan. Sedangkan cara pencairan Raskin merupakan aspek yang paling memuaskan. Berdasarkan hasil wawancara mendalam bukan penerima juga menunjukkan kondisi tingkat kepuasan yang tidak jauh berbeda. Penelitian ini juga menunjukkan adanya perbedaan penilaian terhadap keberadaan Raskin. Sebagian aparat kurang setuju karena menganggap Raskin sebagai "*program yang hanya memberi ikan, bukannya kail*". Sebagian aparat lainnya setuju sepanjang pelaksanaannya tepat sasaran. Sementara itu, masyarakat penerima merasa terbantu dengan keberadaan Raskin dan mereka menilai keberadaan program tidak memengaruhi etos kerja. Pedoman umum Raskin menunjukkan bahwa tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan pembagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

Berdasarkan hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa masyarakat (RTS) sangat senang, merasa mendapatkan manfaat, dan terbantu dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok berupa beras walaupun mereka hanya menerima 5 kg per KK dengan harga Rp 2000,-/kg seharusnya menurut PAGU Raskin 2009 per KK mendapat 15 kg dengan harga Rp 1.600/kg. Meskipun demikian, sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu. Beberapa responden yang ditemui menyatakan bahwa program ini harus terus dijalankan dan kalau bisa penerimaan beras dapat tepat waktu dan tepat jumlah.

Perubahan Kondisi RTS Setelah Mendapatkan Raskin

Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan dari pada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin (Subarsono, 2005:93). Dengan adanya program Raskin, masyarakat yang tadinya tidak mampu membeli beras, diharapkan kemudian berubah menjadi terbantu dan mampu untuk membeli karena harganya relatif murah.

Berdasarkan hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa perubahan yang diinginkan dengan adanya program ini, bagi RTS adalah masyarakat mampu beli beras untuk kebutuhan pangan sehari-hari. Hasil analisis pembagian manfaat tersebut

memperlihatkan cukup besarnya variasi tingkat ketepatan sasaran, bahkan dalam satu wilayah kabupaten/Kabupaten yang sama, sehingga sulit untuk menarik kesimpulan secara umum tentang tingkat ketepatan sasaran Raskin. Dari hasil analisis korelasi dan pembagian manfaat tersebut di atas, tingkat ketepatan sasaran Raskin dapat dievaluasi, baik di tingkat kewilayahan maupun di tingkat rumah tangga. Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa setiap ukuran yang digunakan dalam mengevaluasi ketepatan sasaran akan memberikan hasil yang berbeda. Keragaman pengukuran ketepatan sasaran dapat dijelaskan jika diketahui dengan tepat konsep dan metode pengukuran kemiskinan pembandingan yang digunakan serta unit/tingkat analisisnya.

Ketepatan Sasaran Program Raskin

Penentuan RTS yang dapat menerima Raskin sudah diputuskan oleh kelurahan yaitu dari BPS, berupa kartu yang sudah ada nama dan alamatnya. Tetapi ada warga miskin yang tidak dapat Raskin. Sebaliknya warga yang cukup mampu mendapatkan kartu sehingga terjadi keresahan. Untuk mengatasi masalah ini ketua RW berperan dalam mengatur pembagian Raskin kepada warganya.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa data BPS dapat dikatakan tidak valid karena proses pendataannya tidak ada koordinasi dengan RT dan RW (menurut ketua RW III, ada warganya yang sudah tergolong mampu dapat kartu Raskin, sebaliknya yang miskin tidak dapat karena waktu pendataan RT dan RW tidak tahu), sehingga pengambilan keputusan untuk pembagian Raskin atas musyawarah warga dan diputuskan oleh ketua RW.

Secara umum, koordinasi dan komunikasi pelaksanaan Raskin dinilai lemah. Indikasinya antara lain:

1. Dokumen dari pusat tentang Raskin terlambat atau bahkan tidak diterima pemda;
2. Pendataan rumah tangga miskin dilakukan sebelum Inpres No. 12 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin keluar;
3. Rakor tingkat menteri Bidang Kesra kurang tepat dalam menafsirkan Inpres tersebut, yakni tugas Departemen Dalam Negeri (Depdagri) sebagai koordinator pelaksanaan dan pengawasan berubah menjadi pengawasan dan penanganan pengaduan. Oleh karenanya, salah satu fungsi pemda sebagai kepanjangan tangan Depdagri untuk mengkoordinasikan pelaksanaan Raskin tidak dilakukan dan sebagian pemda merasa tidak dilibatkan secara resmi dalam pelaksanaan Raskin.

Sebagian pemda juga mempertanyakan komitmen pemerintah pusat atas pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah karena Raskin bersifat sentralistik dan dilaksanakan oleh institusi yang juga sentralistik (Bolog dan Kecamatan). Sifat tertutup proses pendataan dan penetapan penerima Raskin dirasakan bertentangan dengan proses demokratisasi yang tengah dibangun. Dalam kaitan ini terdapat konflik antara larangan BPS mempublikasikan identitas responden (UU No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik) dengan kebutuhan demokrasi untuk mengkonsultasikan calon

penerima Raskin dengan publik lokal. Ketika hasil pendataan rumah tangga miskin menimbulkan keresahan sosial-politik barulah pemerintah pusat secara serius meminta pemda melakukan langkah-langkah "pengamanan," antara lain melalui instruksi pembentukan posko pengaduan. Dalam hal ini pemda terposisikan seolah-olah sebagai "pemadam kebakaran". Pada dasarnya, kesederhanaan birokrasi penyelenggaraan program Raskin yang diserahkan kepada Bulog dan pemerintah daerah merupakan kunci keefisienan pelaksanaan program ini. Persoalan kemudian muncul lebih karena kedua pelaksana tersebut adalah instansi yang para karyawannya biasa bekerja dengan pendekatan teknis, sementara kemiskinan merupakan persoalan yang berdimensi jamak dan memerlukan pendekatan sosial, ekonomi, dan politik secara komprehensif.

Kejelasan Implementor tentang Program Raskin

Permasalahan yang muncul menyangkut pentargetan dan penyaluran Program Beras Miskin terkait dengan lemahnya sosialisasi program. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Riadi, SE. sebagai Kasi Pelayanan Publik Bulog Sub Divre I Karimun, menyatakan bahwa lemahnya sosialisasi terjadi di semua tahapan pelaksanaan, mulai dari proses pendataan hingga mekanisme pengaduan. Sosialisasi kepada masyarakat bisa dikatakan tidak dilakukan. Meskipun sosialisasi untuk jajaran Pemda dilakukan, namun agak terlambat dan informasinya hanya tentang rencana pendataan. Hal ini diperparah dengan tidak tersedianya petunjuk pelaksanaan program yang menyeluruh di tingkat Pemda. Bahkan beberapa surat yang terkait dengan pelaksanaan Raskin dari pemerintah pusat yang sebenarnya dapat dijadikan dasar hukum Pemda setempat, seperti Inpres, SK Menko Kesra dan SK Mendagri, terlambat datang atau bahkan tidak diterima. Di satu pihak, minimnya sosialisasi pada tahap pendataan dapat mengurangi munculnya *moral hazard* dalam penentuan target.

Sosialisasi Raskin di Desa Pongkar Kecamatan Tebing dengan cara rapat koordinasi melalui musyawarah dengan melibatkan staf kelurahan, para ketua RW dan ketua RT, selanjutnya hasil dari musyawarah diinformasikan kepada warga melalui rapat RT. Upaya-upaya yang dilakukan untuk menjaga agar program Raskin dapat berjalan dengan baik dan tepat sasaran, di RW II dengan membagi rata kepada setiap warga yang tidak mampu baik yang dapat kartu maupun yang tidak. Pada RW III dilakukan dengan membagi secara rata pada setiap warga dan bergilir menjadi yang bulan ini dapat, bulan depan belum tentu dapat, tergantung jumlah beras yang diterima. Di RW IV dengan membagi secara rata kepada semua warga miskin yang dapat kartu setiap bulan sedangkan yang tidak dapat kartu hanya mendapatkan dua bulan sekali. Dari data tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi boleh dikatakan belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampupun mendapatkan Raskin.

Kualitas dan Kuantitas SDM sebagai Implementor

Sumber daya pelaksana program di lingkungan Desa Pongkar Kecamatan Tebing boleh dikatakan cukup berpendidikan dan berpengalaman akan tetapi untuk meningkatkan pengetahuannya perlu ada penyuluhan dan pelatihan agar kualitasnya mencukupi. Penunjukan Bulog sebagai salah satu pelaksana program Raskin tidak lepas dari kapasitas teknisnya untuk mencairkan beras bagi rumah tangga penerima. Penunjukan ini antara lain mengacu pada syarat kredibilitas dan pengalaman yang telah dimilikinya, mengingat Bulog lazim dilibatkan dalam urusan distribusi beras. Kredibilitas lainnya juga berkaitan dengan luasnya jaringan dan etos kerja yang dinilai profesional. Kepiawaian Bulog dalam layanan penyaluran beras telah terbukti melalui program-program sosial terdahulu. Ditinjau dari kapasitas jaringannya, cabang Bulog tersebar di hampir semua kabupaten/Kabupaten. Meski demikian, kelayakan penetapan Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis semata, tetapi lebih dari itu.

Unsur tanggung jawab dan komitmen yang tinggi, terutama di tingkat paling bawah tidak kalah penting artinya. Pernyataan ini tidaklah berlebihan mengingat sejumlah kondisi seperti keterbatasan jumlah staf di masing-masing kantor cabang, dan minimnya sarana dan fasilitas komunikasi seperti telepon, komputer dan alat bantu lainnya. Di semua wilayah, Bulog memiliki beberapa kantor cabang. Meski demikian, seperti juga di banyak daerah lain, tidak semua kecamatan di kabupaten atau Kabupaten memiliki Bulog cabang. Jumlah desa/kelurahan dan rumah tangga penerima Raskin yang harus dilayani oleh satu Bulog rata-rata lebih dari 20 desa dengan rata-rata 4.000 orang penerima.

Lingkungan Kebijakan Program

Program Raskin atau sekarang lebih populer disebut dengan pembagian beras miskin terkesan sebagai program "dadakan" yang hanya mengejar target waktu untuk meredam gejolak sosial akibat kenaikan harga BBM. Hal ini tampak dari sempitnya waktu yang tersedia untuk memverifikasi data rumah tangga miskin. BPS hanya punya waktu sekitar sebulan untuk mempersiapkan teknis Program Raskin. Mulai dari mengkoordinasikan kegiatan penyiapan data rumah tangga miskin, sampai menyiapkan dan mendistribusikan kartu tanda pengenal rumah tangga miskin, serta memberikan akses data tersebut kepada instansi pemerintah lain yang melakukan kegiatan kesejahteraan sosial.

Maka tak heran jika isu yang kemudian mencuat ke permukaan adalah masalah pendataan yang berakibat pada ketidaktepatan sasaran, di samping ketidakpuasan masyarakat atas pendistribusian Program Raskin.

Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Implementasi Program Raskin

Kekuasaan/kewenangan dan yang membuat strategi dalam distribusi Raskin di Desa Pongkar Kecamatan Tebing adalah para ketua RW dan RT, sedangkan pak lurah hanya koordinator saja. Di tiap-tiap RT dan RW strategi distribusi Raskin berbeda-beda tergantung kondisi masyarakatnya.

1. Di RW II, Raskin dibagi merata kepada warga yang tidak mampu.
2. Di RW III, Raskin dibagi merata secara bergilir.
3. Di RW IV, Raskin dibagi kepada semua warga yang mempunyai kartu dan warga yang tidak mempunyai kartu, secara bergilir.

Berdasarkan data-data dan informasi di lapangan dapat disimpulkan bahwa kekuasaan, kepentingan cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat dan strategi implementasi yang dilakukan pada tiap-tiap RW dapat mencapai keberhasilan (berjalan dengan lancar).

Karakteristik Rezim yang Berkuasa

Karakteristik dari rezim yang berkuasa, akan berpengaruh pada kebijakan yang diambil pemerintah. Apabila rezim yang berkuasa mengedepankan kepentingan rakyat, maka kesejahteraan rakyat akan dengan mudah terwujud, karena rezim yang seperti ini akan mengedepankan kepentingan rakyat. Namun yang terjadi akan sebaliknya apabila rezim lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau pribadi. Dalam keadaan ini rakyat akan dipojokkan dan tidak menjadi prioritas utama, sehingga rakyat menjadi korban dari rezim kepemimpinan yang berkuasa. Peran pimpinan baik pada tingkat kecamatan, kelurahan, RW, RT sangat mendukung agar program Raskin ini dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan kondisi masyarakat. Hal ini terlihat pada strategi distribusi Raskin tiap RW berbeda-beda akan tetapi warga tidak protes karena memang sudah disepakati bersama.

Tingkat Kepatuhan dan Responsivitas Kelompok Sasaran

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan, warga merespon baik, antusias terhadap program Raskin, serta mematuhi strategi pembagian/distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang belum taat dalam pembayaran (masih hutang). Kesimpulan sementara dari Lingkungan Kebijakan berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yaitu:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan sehingga dapat berjalan dengan lancar karena sesuai dengan kondisi masyarakatnya.
2. Karakteristik rezim yang berkuasa strategi distribusi Raskin tidak menuai protes karena kebijakan rezim yang berkuasa berdasarkan kesepakatan bersama.
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran Respon warga baik dan antusias serta mematuhi strategi distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang masih hutang.

Kendala Program Raskin di Desa Pongkar Kecamatan Tebing Kabupaten Karimun

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di lapangan, kendala yang dihadapi program Raskin di Desa Pongkar Kecamatan Tebing ini antara lain:

1. Penyimpangan kualitas beras yang kadang bagus kadang jelek, diikuti dengan penyimpangan harga beras yang seharusnya Rp 1600/kg menjadi Rp 2000/kg.
2. Pembagian kartu Raskin mengandung unsur subyektifitas sehingga tidak tepat sasaran.
3. Data RTS (Rumah Tangga Sasaran) dari BPS tidak valid dan tertutup, sehingga ada warga miskin tidak dapat kartu dan yang mampu dapat, sehingga menimbulkan ancaman, tuntutan dan kecemburuan sosial.
4. Kebijakan ketua RW dan RT bahwa semua warga dapat beras (bagito) mengakibatkan pembagian Raskin tidak sesuai dengan aturan (15 kg/RTS), hal ini diakibatkan kurang sadarnya warga mampu yang seharusnya tidak dapat tetapi menuntut untuk mendapatkan bagiannya.
5. Pembayaran Raskin oleh RTS yang sering tertunda (hutang).

Konsep Pengelolaan Raskin ke Depan

Untuk membahas kebijakan program Raskin, penulis cenderung memilih teori dari Merilee S. Grindle karena teori tersebut sesuai dengan kebutuhan dari kebijakan program Raskin yang lebih membahas masalah-masalah manajerial. Berdasarkan buku panduan umum Raskin keberhasilan pelaksanaan program Raskin ditunjukkan dengan indikator 6 tepat :

1. Tepat Sasaran Penerima Manfaat; Raskin hanya diberikan kepada RTS, dari data BPS yang telah diverifikasi dalam pertemuan tingkat desa/kelurahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa atas kesepakatan warga agar beras dibagi rata untuk semua warga.
2. Tepat Jumlah; Tiap RTS mendapatkan 15 kg per bulan selama 12 bulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat dibagi rata, maka setiap RTS tidak mendapatkan jumlah beras sesuai aturan tergantung dari banyak sedikitnya warga.
3. Tepat Harga; yaitu Rp 1.600/kg di titik distribusi; Hasil penelitian tiap RTS membayar Rp 2.000/kg sehingga lebih mahal Rp 400/ kg, dengan alasan untuk membayar plastik dan transport.
4. Tepat Waktu; yaitu sesuai dengan rencana (jadwal) distribusi; Hasil penelitian: kadang-kadang mundur.
5. Tepat Administrasi; Terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar dan tepat waktu; Hasil penelitian: ada beberapa warga yang membayarnya tertunda (hutang).
6. Tepat Kualitas; Kondisi beras baik, sesuai dengan standart kualitas beras pemerintah; Hasil penelitian: kadang-kadang beras bewarna agak kehitam-hitaman. Hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa keberhasilan program Raskin yang ditunjukkan dengan 7 Indikator tersebut masih rendah.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi program raskin adalah sebagai berikut:

1. Adanya enam titik kritis dalam proses pelaksanaan Program Raskin yang diakui pemerintah yaitu : proses pencacahan atau pendataan rumah tangga miskin, proses penetapan kategori rumah tangga miskin, proses pembagian kartu, proses penyaluran bantuan, proses sosialisasi, proses penanganan pengaduan.
2. Penyimpangan kualitas beras diikuti dengan penyimpangan harga beras, pembagian kartu Raskin mengandung unsur subyektifitas dan tidak tepat sasaran.
3. Data RTS tidak valid dan tertutup, sehingga ada warga miskin tidak dapat kartu dan yang mampu dapat, Kebijakan ketua RW dan RT untuk Bagito; Pembayaran Raskin oleh RTS yang sering tertunda (hutang).

Saran

Untuk Program Progesa, disarankan :

1. Untuk konsep pengelolaan ke depan, mengadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga. Hasil sensus tersebut selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin
2. Mengadakan uji coba melalui percontohan dengan skala kecil yang perlu terus menerus dievaluasi, sebelum program ini dijalankan secara nasional.
3. Disarankan pemerintah merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincolin. 2001. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: STIE YKPN.
- Bogdan, R. C. and Biklen. S. K. 1998. *Qualitative Research for Education. An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Dharmawan, A. H. 2000. "Poverty, Powerlessness, and Poor People Empowerment: A Conceptual Analysis with Special Reference to the Case of Indonesia". *Paper presented in the Workshop on Rural Institutional Empowerment held in the Indonesian Consulate General of the Republic of Indonesia in Frankfurt am*

MainGermany. August 26th 2000.

- Hargreaves, James R. 2007. Hearing the Voices of the Poor : Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perception of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Particitapory Wealth Ranking in Rural South Africa. *Journal of Worl Development*, Vol. 35. No. 2. pp. 212-229.
- Islamy, Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jakti, Dorodjatun Kuncoro. 2004. *Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: Jayasan Obor Indonesia.
- Mendola, Mariapia. 2007. Agricultural Technology Adoption and Poverty Reduction : A Propensity-Score Matching Analysis for Rural Bangladesh. *Journal of Food Policy*, Vol. 32. pp. 372-393.
- Miles, M. B. and Huberman A. M. 1994. *Qualiative Data Analysis. Second Edition*. USA: Sage Publications.
- Moleong, L. J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Remi, Sutyastie Soemitro dan Prijono Tjiptoherijanto. 2002. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vyas, Vijas S. 1992. Struktur Agraria, Masalah Lingkungan dan Kemiskinan Pedesaan. *Jurnal Agroekonomika*. No. 2. Tahun XII.
- Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik. Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Edisi 2*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Wahab, Solichin Abdul. 2002. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.